Employment Insurance Appeals Pilot Evaluation Study

Final Report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

December 1998

SP-AH074E-12-98
(aussi disponible en français)

Table of Contents

Executive Summary i

Management Response iii

1.0 Introduction 1

2.0 Project Description 3

2.1 Background 3
2.2 Evaluation Issues and Questions 3
2.3 Methodology 4
2.4 Data Collection 5
2.4.1 Quantitative Data 5
2.4.2 Qualitative Data 6
2.5 Analytical Approach 6

3.0 Findings 7

3.1 Statistical Data and Analysis 7
3.1.1 Impacts on Hearing Process 8
3.1.2 Impacts on Resources 9
3.1.3 Impacts on Hearing Results 10
3.1.4 Opinions of Commission Representatives 11
3.2 Qualitative Results 11
3.2.1 Perceived Impacts on Hearing Process and Outcomes 12
3.2.2 Impacts on Workloads, Morale and the HRCC Organisation. 13
3.2.3 Types of Cases 13
3.2.4 Commission Representation as National Policy 14

4.0 Conclusions 17

4.1 Impacts on Hearings 17
4.2 Impacts on Resources 18

Executive Summary

I. Background

This report presents the results of a pilot project designed to assess the impacts and effects of in-person representation of the Employment Insurance Commission in response to third-party representation of appellants at hearings into appeals against Departmental rulings. The project commenced in 1995 and produced both qualitative and quantitative data for nine selected sites in Canada. The pilot was initiated at the request of the Commission following field reports of a substantial increase in the incidence of third-party paralegal representation of claimants at hearings before Boards of Referees (BOR).

II. Evaluation Issues and Questions

The pilot project covered a range of issues and questions designed to assess:

- effects of Commission in-person representation on outcomes of BOR hearings;
- advantages and disadvantages of Commission representation;
- effects of Commission representation on the level of understanding of the issues of a case and the Commission's position;
- effects of Commission representation on hearing proceedings; and
- effects of attendance at hearings on the agents' understanding of the process.

III. Methodology

The pilot project featured random assignment of cases to a treatment group (with in-person Commission representation) and a control group (without Commission representation). The evaluation was divided into two distinct phases. A qualitative component consisted of focus groups, debriefing sessions and key informant interviews with various groups including BOR members and clerks, appellants, appellants' representatives, and Commission agents and managers. A quantitative component used survey forms and questionnaires to gather objective measures of activity as well as subjective ratings of opinions from the various groups involved in the appeal process.

100-04425/

IV. Findings and Conclusions

Overall, the study found that the outcomes of the hearings, in terms of cases dismissed, cases adjourned, and claims allowed, were not substantially affected by Commission in-person representation. Responses on most issues varied among the groups involved in the study. For the most part, evidence arising from the qualitative data collection was corroborated by that gleaned from the quantitative data analysis.

BOR members found the presence of a Commission representative enhanced their understanding of the Commission's position. At the same time, BOR members, together with appellants' representatives, indicated that Commission representation rendered the atmosphere of hearings more stressful, formal and confrontational.

HRDC participants felt that representation was effective in influencing the outcomes of cases and the quality of Board decisions. The perceived impact on outcomes was not supported by the statistical analysis, however.

A substantial degree of consensus was found for the view that the largest impact may relate to the edification and enlightenment of agents representing the Commission at hearings. The agents received valuable experiences relating to the decisions process and how to better present relevant facts in written submissions before the Boards of Referees.

Impacts on workload and morale varied among the participating sites. Potential resource implications depend upon the volume of activity and the internal organisation of resources. Roles for Commission representatives and for BOR members need to be more clearly defined.

The study found that representation should depend upon the type of case involved and would be most effective using dedicated resources with the necessary skills, aptitude, and training.

Management Response

The Insurance Branch has reviewed the evaluation of the impacts and effects of in-person HRDC representation at hearings into appeals against Departmental rulings. Management feels that this document provides important information that will assist in improving the procedures at appeal hearings.

The Insurance Branch notes that the evaluation demonstrated that the results do not substantiate the premise upon which the pilot was first initiated that a large number of claimants were represented by legal or paralegal representatives at Board of Referees (BOR) hearings.

The findings indicate that outcomes of the hearings were not shown to have been affected by the presence of an in-person HRDC representative. As a result, management feels that HRDC representation at appeal hearings should be limited to special cases involving complex issues but not necessarily limited to labour disputes, major fraud and undeclared earnings. The Appeals Directorate will draft and issue guidelines relating to the types of cases warranting such representation.

The evaluation notes there were mixed responses from participants on the value of HRDC representation. For instance, members of the BOR concluded that the level of openness and honesty had improved due to the presence of HRDC representatives. Some HRDC staff indicated it was a good training vehicle; while others expressed the view that some hearings were more stressful and confrontational. This feedback will be helpful in developing a better framework for the implementation of HRDC in-person representation at appeal hearings.

Evidence showed that claimants were unsure of the role and responsibilities of HRDC representation. The training program for agents will now include a section relating to respective roles and responsibilities when attending hearings, and will also enable board members to better explain the role and responsibilities of HRDC representatives when attending hearings.

The results on the outcomes of hearings also show that the number of adjournments was high during the pilot. Management also acknowledges these results and has initiated a pilot project to identify reasons underlying the large numbers and intends to initiate corrective measures as required.

Management recognises that the experimental pilot was a valuable vehicle for assessing the impacts and effects of the requests for in-person HRDC representation at appeal hearings. It was also helpful to obtain the views of HRDC staff, Members of the Boards of Referees and claimants on the appeal process. These informative results will be useful in developing and implementing a more effective system of in-person HRDC representation in special cases.

1.0 Introduction

This report documents and analyses the findings of a pilot project designed to evaluate the impacts and effects of in-person representation of the Employment Insurance Commission in response to third-party representation at hearings into appeals against Departmental rulings. The report begins with a brief description of the background of the project followed by a summary of the issues and methodology. A presentation of the findings of the evaluation is followed by conclusions based on the evidence derived from the study.

2.0 Project Description

2.1 Background

Employment Insurance is intended to assist unemployed individuals by providing temporary income support, subject to specific rules and regulations, when earnings are interrupted. Claims are sometimes disallowed due to perceived infractions of the rules and regulations and, in those cases, claimants have the right to appeal the rulings. The appeal process is potentially four-tiered beginning with a Board of Referees followed by an Umpire, the Federal Court, and, ultimately, the Supreme Court of Canada. The evaluation pilot project dealt with the initial level of hearings before a Board of Referees.

The project had its genesis in field reports of a substantial increase in the number of rulings being appealed to Boards of Referees and, more specifically, the incidence of third-party representation of appellants. The Commission wished to explore the question of whether or not in-person representation on the part of the Commission would significantly affect the process and outcomes of these hearings before the Board of Referees.

In initiating the study, the Commission took into consideration the existence of a backlog of appeals together with a history of field requests for Commission representation. In order to assess the impacts and effects of Commission representation at Board of Referees appeal hearings, the Commission requested that an evaluation be undertaken. Recognising that a full benefit/cost analysis would not be feasible, the Commission and evaluators decided to proceed with an experimental pilot project. In 1995, Evaluation and Data Development developed an experimental project to be implemented in selected sites in order to test the impact of Commission in-person representation in terms of the appeal process, outcomes, various parties involved, and, to a limited extent, potential costs and benefits. The pilot comprised two distinct phases, a quantitative component based on the development of a statistical data base and a qualitative component based on focus groups, debriefing sessions, and key informant interviews intended to assess the non-quantitative aspects of the appeal procedures.

2.2 Evaluation Issues and Questions

The purpose of the pilot was to determine the feasibility and efficacy of implementing in-person representation of the Commission in appeal cases where the appellant is represented by a legal/paralegal third party. The evaluation was designed to address a range of issues and questions pertaining to the potential effects, intended and unintended, of in-person representation. The broad study issues encompassed the questions of the positive and negative effects of in-person Commission representation, whether representation would make the appeal process more legalistic, and whether representation would rationalise the appeal process by bringing more information to the Board of Referees and enlightening judgements.

Specifically, the pilot was intended to determine:

- the direct effects Commission representation may have on the outcomes of Board of Referees' hearings;
- the possible costs and benefits of Commission representation, although it was recognised that a limited pilot project would not produce a full benefit/cost analysis;
- whether the presence of a Commission agent would affect the level of understanding of issues and the Commission's position;
- whether the presence of a Commission agent at the hearings would affect the proceedings themselves; and
- whether attendance at the hearings would affect the agents' understanding of the hearing process.

2.3 Methodology

The EI Appeals pilot project featured random assignment of cases to treatment and control groups. With sufficiently large sample sizes, random assignment makes it possible to draw reliable inferences regarding effects on the target population.

In the pilot project, the target population included all appeals with legal/paralegal third party appellant representation in selected sites representing a cross section of the total number of potential sites. The sites originally identified to participate in the pilot project were Bathurst, Longueuil, Laval, Toronto (North York and Newmarket), Winnipeg, and Vancouver. Due to administrative difficulties, Bathurst did not participate and other sites were added, namely, Mississauga, Brampton, Victoria, and Prince George. However, the Prince George site did not submit data. Thus, nine sites effectively participated in the project as implemented.

The reference period was to consist of 12 months starting in late November, 1995. However, the sites that came on stream later, as well as the original sites, needed a longer period to organise the required activities. In an attempt to preserve the integrity of sample sizes and the resulting inferences, time frames were adjusted to ensure a minimum of one-year participation in each site.

Cases entered the sample as soon as the Commission received notification that the appellant was to be represented by a legal/paralegal third party. Considerable flexibility was afforded sites in adapting the implementation to their own requirements and circumstances. Based on a formula applied to the Social Insurance Number of the appellant, cases were assigned to either the treatment group (i.e. in-person Commission representation) or the control group (no in-person Commission representation). The one exception to this methodology was Vancouver, where, because of the logistics regarding the location of HRCC offices and hearing venues, the decision was made to assign cases to treatment and control groups according to the day of the week that the hearing was scheduled.

Other variations in implementation were also evident. For example, some sites chose to implement in-person representation on a voluntary basis, while, in other instances, representation was undertaken on a rotational basis. In Toronto, representation was handled by a specialised EI Appeals unit, while, in Montreal, one agent per site was responsible for in-person representation.

These variations in implementation influenced the observed impacts and made it more difficult to generalise results.

2.4 Data Collection

In the pilot project, evaluators collected data that could be used to contrast outcomes for the treatment group with those of the control group. One of the major considerations for the data collection was to not unduly increase the workload of operational staff and other involved parties. Both quantitative data and qualitative data were collected in the course of the investigation.

2.4.1 Quantitative Data

The quantitative data base comprised objective measures of events, dates, and duration as well as scaled ratings of more subjective measures such as opinions and impressions. These quantitative data were derived from multiple forms and survey questionnaires completed by all parties to the appeal process, including appellants, appellants' representatives, Commission managers and agents, and members of Boards of Referees. Forms were provided to respondents by the Clerks of Boards of Referees and were collected immediately after the hearing in order to minimise problems of non-response and recall.

2.4.2 Qualitative Data

In addition to the collection of quantitative data through survey questionnaires, evaluators incorporated an extensive qualitative component designed to provide broader and more in-depth insight into the potential impact of Commission in-person representation. This information was based on a series of focus groups, debriefing sessions, and one-on-one key informant interviews conducted in the sites participating in the pilot project. These sessions provided information on the perceptions of participants regarding the advantages and disadvantages of Commission in-person representation. Participants in the qualitative data collection sessions comprised Boards of Referees and their clerks; agents representing the Commission at hearings; agents who had made the original rulings and/or had prepared written submissions to hearings; appellants in both treatment and control groups; appellants' representatives; and CEC/HRCC managers and agents in participating sites.

2.5 Analytical Approach

The quantitative database was analysed, subject to the limitations imposed by sample sizes, in order to ascertain where significant differences occurred between the treatment group and the control group. Information from the qualitative data collection was compiled through detailed summaries of each focus group, debriefing session, and interview. A matrix of issues was prepared and each individual comment was recorded under the appropriate study issue. Finally, with careful attention to gauging the level of consensus and/or contradiction among respondent groups and participating centres, the information in the matrix was synthesised, issue by issue, into a report of the findings.

Findings from both the quantitative and qualitative analyses were examined to determine the degree to which one corroborated the other. Conclusions were based on a synthesis of findings.

3.0 Findings

Evaluation findings cast some doubt upon the initial impetus for the project, namely, that there had been a "large" increase in the number of appeals and, specifically, the incidence of third-party representation of appellants. Administrative statistics suggest that only about 5 to 10 percent of appealed cases have paralegal claimant representation. After running the pilot in the nine selected sites for one full year, relatively small numbers of appeals were identified belonging to the target population.

3.1 Statistical Data and Analysis

Table 1 shows the total number of cases included in the pilot study. The total numbers involved are not sufficiently large to allow for detailed statistical analysis of individual sites. In order to provide reliable information, the minimum number of cases would have to be 80 in each of the treatment and control groups.

Table 1
Cases Completed by Site

Site	Treatment	Control	Total
Vancouver	44	38	82
Victoria	6	3	9
Winnipeg	35	30	65
York	12	12	24
Newmarket	10	4	14
Mississauga	12	3	15
Brampton	9	14	23
Laval	11	27	38
Longueuil	52	65	117
Total	191	196	387

Source: EI Appeals Pilot Project Data Base

For the purpose of analysing the results, data were aggregated into four areas, namely, Vancouver, Winnipeg, Toronto, and Montreal. Overall aggregate data were weighted to reflect the level of response in the individual centres in order to provide a more valid overview of the likely impact of in-person Commission representation.

3.1.1 Impacts on Hearing Process

In order to assess the impact of treatment on the hearing process, a series of questions were developed which rated respondents' opinions according to the following scales:

1.	Atmosphere of hearing	-5 (very tense) to +5 (very relaxed)
2.	Understanding of Commission's position	0 (not at all) to 10 (very well)
3.	How presence affected understanding of Commission's position	-5 (confused) to +5 (clarified)
4.	How presence affected understanding of relevant legislation	-5 (confused) to +5 (clarified)
5.	How presence affected understanding of facts of case	-5 (confused) to +5 (clarified)
6.	How presence helped focus on issues of case	-5 (confused) to +5 (clarified)

These factors were addressed by appellants, appellants' representatives, and members of Boards of Referees. Table 2 presents the findings of the data collection.

Table 2
Impact of In-person Commission Representation on Hearing Process

Factor	Scale	Appellants		Appellants' Reps.		BOR Members	
		Treat.	Cont.	Treat.	Cont.	Treat.	Cont.
Atmosphere of hearings	-5 to +5	1.8	2.4	2.4*	3.3*	2.7*	3.2*
Understanding of Commission's position	0 to 10	5.8	5.8	8.5	7.3	7.7*	7.2*
Effect of representation on Understanding of Commission's position	-5 to +5	1.1	N/A.	1.6	N/A.	2.6	N/A.
Effect on Understanding of legislation	-5 to +5	0.9	N/A.	0.7	N/A.	2.1	N/A.
Effect on Understanding of Facts of Case	0 to 10	0.9	N/A.	0.7	N/A.	2.2	N/A.
Help to Focus on Issues	-5 to +5	1.0	N/A.	0.8	N/A.	2.4	N/A.

N/A. Not applicable
* Statistically significant at 95% confidence level.
Source: EI Appeals Pilot Data Base

Comparisons between the control and treatment groups revealed that appellants experienced no significant difference in the degree of tension at the hearings or in their level of

understanding of the Commission's position as a result of the presence of in-person Commission representation at hearings . In the opinions of appellants' representatives and of BOR members, the presence of an in-person Commission representative resulted in slightly greater levels of tension at board hearings. BOR members also indicated a slightly improved understanding of the Commission's position in hearings with in-person Commission representation.

Among the treatment cases, appellants and their representatives indicated, at best, marginal effects in terms of the level of understanding of the Commission's position and focusing the hearing on the issues of the case. As well, these groups perceived virtually no effects on the understanding of relevant legislation and the facts of the case. In at least two participating sites, appellants' representatives were very knowledgeable about the legislation as they are involved in a very large percentage of the appeals undertaken.

Members of the Boards of Referees saw the effects of Commission in-person representation to be slightly more positive on all factors than did appellants and their representatives.

3.1.2 Impacts on Resources

The evaluation collected data, shown in Table 3, to shed light on the likely impact on resource requirements of Commission in-person representation. The impact was assessed in terms of the duration of hearings as well as the amount of time required for preparation and verification of information.

Table 3
Duration of Hearings, Average Preparation and Verification Time

	Treatment Cases	Control Cases
Duration of Hearings	59 min.*	52 min.*
Preparation and Verification Time	245 min.	235 min.

* Statistically significant at the 95% confidence level.

In cases featuring in-person Commission representation, the average duration of hearings and the average preparation and verification times were only slightly longer than in cases without Commission in-person representation. Analysis showed that the slight increase in hearing duration was statistically significant while the apparently longer preparation and verification time was not. This suggests in-person representation may require more resources although the impact is not likely to be large.

Further evidence was collected from Commission representatives regarding the length of time required of them to prepare for in-person representation and to actually attend the hearings.

The average time estimated for Commission representatives' involvement in hearings was close to 2.5 hours. Extrapolating from this, it could be estimated that handling approximately 400 such cases might require approximately .5 of a person/year.

3.1.3 Impacts on Hearing Results

The evaluation sought to ascertain the impact of in-person Commission representation on the actual outcomes or results of hearings. The measures indicative of these outcomes were whether there was a significant difference between control and treatment groups in terms of the number of appeals allowed in whole or in part, as illustrated in Table 4.

Table 4
Proportion of Claims Allowed
Relative to Claims Dismissed

Claims Allowed or Dismissed	Treatment	Control
Claims Allowed		
Totally	44%	42%
Partially	6%	15%
Claims Dismissed	50%	43%

Overall, 50% of the claimants in the treatment group had their appeals dismissed. This compares with 43% in the control group. In the treatment group, 44% of appeals were allowed totally, while 6% of claims were allowed in part. In the non-treatment group, 42% of appeals were allowed totally and 15% were partially allowed. The apparent differences between the control and treatment in the outcomes of hearings were not found to be statistically significant. In other words, outcomes of the hearings were not shown to have been materially affected by the presence of an in-person Commission representative.

Similarly, overall statistics revealed no significant difference in the incidence of adjournments between control and treatment groups. Adjournments with representation occurred in 110 cases and without representation in 111 cases. There was, however, variation among sites with one site in particular experiencing a relatively large proportion of adjournments among control cases relative to treatment cases.

Reasons for the number of adjournments were varied. The Toronto Commission representatives observed that one of the benefits of agent representation was the opportunity to ask for an adjournment. If the claimant had new information relating to the appeal, Commission representatives asked for an adjournment. Evidence from another site indicated that appellant representatives asked for adjournments if their case was scheduled for a particular day of the week when there would be Commission representation. The evidence

suggests that appellant representatives preferred appearing before the BOR when the Commission was without representation. Also, appellant representatives are more aware than the average claimant of the advantages of requesting an adjournment. Adjournments provide more preparation time of the case material without negative consequences.

3.1.4 Opinions of Commission Representatives

Finally, Commission representatives were canvassed regarding their views regarding the perceived impact of representation and satisfaction with hearing results. Table 5 presents the findings.

Table 5
Opinions of Commission Representatives Regarding Effects of In-Person Commission Representation

	Treatment Cases
Atmosphere of Hearings (Scale -5 to +5)	1.8
Extent representative felt "heard" (Scale 0 to 10)	7.6
Est. impact of representation (Scale –5 to +5)	2.0
Satisfaction with hearing results (Scale -5 to +5)	1.8

Commission representatives in treatment cases noted a fairly relaxed atmosphere at the hearings with no significant level of tension. Clearly, the representatives felt that they had been effective in communicating their positions before the Boards. They felt that their impact was positive but moderate and they were not overwhelmingly satisfied with the outcomes of the hearings.

3.2 Qualitative Results

Not unexpectedly, opinions and positions on most issues varied widely among the different groups of participants in the focus groups, debriefing sessions and interviews.

Expectations at the outset ranged from ambivalence to optimism. Members of Boards of Referees could not see a compelling motive for instituting the pilot project. Agents and supervisors on the Commission side expected that representation would impact positively on the appeal process and on outcomes.

Claimants indicated that they obtained third-party representation for three main reasons:

- Concern or lack of understanding about their case;
- Complexity of their case; or
- Concern about their ability to communicate in English or French.

Appellant views of the subsequent worth of third-party representation depended upon whether they won or lost their appeal. In at least one site, appellants held the view, corroborated by appellants' representatives, that the Board of Referees had permitted only minimal input from their representatives, preferring to hear from the appellant directly.

3.2.1 Perceived Impacts on Hearing Process and Outcomes

The agents who represented the Commission in the appeal process generally believed that Commission representation had influenced the outcomes of at least some cases and the quality of Board decisions. Most other study participants, however, felt that the impact had been relatively minor. A significant degree of consensus was found for the view that the largest impact may reside in the edification and enlightenment of agents participating in the process. The extent to which learning was imparted to other HRCC staff varied greatly as no formal mechanisms were in place to disseminate information. However, representing agents gained familiarity with the decisions process and learned how to better present relevant facts in written submissions. Moreover, in at least one location, agents who appeared before the Board of Referees seemed to have gained credibility which carried over to appeals in which the Commission was not represented in person.

The impact upon the actual outcomes of appeals was difficult to gauge from the qualitative findings. All non-HRDC participants felt that decisions were in no way affected by Commission representation. Conversely, most HRDC staff believed that at least some outcomes were affected and, more frequently, the quality of decisions was improved. These perceived benefits were attributed to the opportunity afforded Commission representatives to challenge statements made by claimants and to keep the Board of Referees focused on salient points of the case and relevant aspects of legislation. The perceived impact on outcomes was not borne out by the quantitative data that failed to detect a significant impact upon the incidence of cases dismissed, adjourned, or claims allowed, wholly or in part.

Commission representatives were able to provide an element of clarification regarding the facts of a case or points of law. Moreover, the consensus view of agents and BOR members suggested that the level of openness and honesty was improved by the presence of Commission representatives.

Generally, in-person Commission representation made the appeal process more formal and often made the atmosphere more stressful and intimidating for appellants.

With regard to impacts upon the duration of the appeal process, frequency of adjournments and the flow and pace of hearings, comments were limited and varied. Impacts on these aspects seemed to depend upon the personalities involved and the nature of the case. In addition, variations in implementation among the various sites may have exerted an impact upon observed results, particularly the numbers of adjournments.

Commission representation did not appear to help claimants gain a better understanding of their case or the Employment Insurance Act.

There appeared to be some question in the minds of appellants and their representatives regarding the objectivity of the Boards of Referees. In some cases, the BOR is housed in the same location as the HRCC, they are paid by the government, and trained by HRDC staff. There was confusion among claimants about the relationship between the Board and HRDC. Claimants did not know who BOR members represent. They did not realise that one BOR member represents workers. In some instances, BOR members were perceived as being ill prepared and the results were seen as being overwhelmingly influenced by the president of the Board.

3.2.2 Impacts on Workloads, Morale and the HRCC Organisation

The evaluation sought to address the issue of potential impacts upon workloads, morale, and the HRCC organisation. These factors were found to depend upon (a) the division of labour within the HRCC and the proximity of agents to the location of the BOR hearings, and (b) the way in which the pilot study was implemented in each site (e.g. whether representation was voluntary or not).

In most locations, the appeal process is handled by Agent IIs, a senior supervisory classification. In locations where all Agent IIs write appeals (and thus all participated in the pilot study as representatives), workloads were reported to be significantly increased with predictable adverse effects on morale and stress within the organisation. Where appeal writing and/or Commission representation were concentrated among a few or a single Agent II, (i.e. dedicated resources), positive impacts were noted on morale, workload and organisational stress.

In locations where agents were both preparing written submissions and representing the Commission at hearings, agents felt that they gained a better understanding of the Board of Referees and that the experience would enhance their ability to write effective submissions. In other locations, there was no formal process to share lessons and observations between Commission representatives and agents preparing written cases.

3.2.3 Types of Cases

Participants generally agreed that Commission representation should be based on the complexity and nature of an appeal case as opposed to whether or not the appellant is

represented by a third party. The Commission should be represented in cases such as misconduct, collusion between employer and employee, fraud or the suspicion of fraud, and cases involving large sums of money. Cases involving straightforward interpretations of legislation can be handled without in-person representation.

3.2.4 Commission Representation as National Policy

The evaluation addressed the issue of whether or not Commission representation should be adopted as national policy. Responses were sharply divided among the various groups participating in the study. Even those who felt representation should be adopted as policy expressed major qualifiers to their opinion.

Representing agents supported the concept but wanted to see workload issues addressed and the role of Commission representative filled on a voluntary basis. Managers, RHQ staff and supervisors saw some positive impacts but, in some sites, were concerned about impacts upon workload and staff morale.

BOR members were ambivalent but some felt Commission representation had been of some help. In two locations, BOR members would prefer that agents be available when needed. In another site, BOR members thought the policy should be adopted provided that HRDC agents had a clearly defined role and had received appropriate training. BOR clerks were concerned about potential increases to their own workload.

Appellants and their representatives, with some exceptions, were, for the most part, opposed to Commission representation. Those opposed felt it conveyed an unfair advantage to the Commission and would intimidate claimants. For many in these groups, the presence of a Commission representative made the process more tense and confrontational. Claimant representatives were mainly opposed because of the intimidation factor and, during the pilot, they did not see a constructive input from Commission representatives. Moreover, they expressed the view that in-person Commission representation, together with written submissions, gave the Commission two opportunities to make its case, whereas appellants were afforded only one such chance. In-person was considered by some to be redundant.

The overall findings suggest that most claimants would probably be intimidated by a Commission representative at their hearing or, at least, would find the process more stressful. However, the prospect would affect neither the appellant's decision to obtain representation nor the type of representation they would choose.

Participants were asked what changes should be made to current arrangements if Commission representation were to become national policy. Opinion was divided over whether the agent who writes the appeal should also represent the Commission at the hearing. However, other findings suggested that, in any event, representation should be voluntary and involve individuals with the skills and aptitude for the job.

There was agreement that the respective roles of the Commission representatives and BOR members need to be more clearly defined. Agents who are expected to represent the Commission at hearings should receive relevant training. There was strong support for the creation of dedicated resources for the purpose of Commission representation.

No consensus emerged on the question of the appropriate role for the Commission representatives. BOR members and appellants opposed to the idea of Commission representation as policy saw Commission representatives as resource persons to be called upon as needed to provide clarification. HRDC staff, especially representing agents, wanted to play a more active, assertive role in the appeal process.

4.0 Conclusions

This section presents the main conclusions which can be drawn from the quantitative and qualitative findings emerging from the EI Appeals Pilot Project. Evaluation findings indicated there had not been a large increase in the number of appeals and, specifically, the incidence of cases with third-party representation was low. Overall, the outcomes of hearings were not substantially affected by Commission in-person representation. However, other findings indicate marginally positive results. For the most part, evidence arising from the quantitative data analysis was corroborated by that gleaned from the qualitative data collection.

4.1 Impacts on Hearings

The findings suggest a marginally positive impact for in-person Commission representation. Quantitative findings suggest that BOR members found that the presence of a Commission representative positively influenced their understanding of the Commission's position. On the other hand, both BOR members and appellants' representatives felt that Commission in-person representation rendered the hearings more stressful than they would otherwise have been.

To some extent, agents were able to provide information and clarification on the spot to BOR members and to appellants and their representatives. The agents were relatively well versed in the legislation and able to present the most up-to-date jurisprudence. Commission representatives provided a counter-balance to assertions made by claimants and their representatives.

Qualitative findings suggest that perceived impacts may be attributable to the types of cases and personalities involved. The findings further suggest that in-person representation should not necessarily follow as a reaction to appellant third-party representation but, rather, should depend upon the circumstances of the case. For example, hearings, which involve the suspicion of fraud and/or where substantial amounts of money are at stake, would probably indicate a need for Commission representation.

In-person representation was probably useful in enhancing the experience and knowledge of representing agents. Representatives were able to provide some useful clarifications and keep the Board hearings focused on the issues. The level of honesty and openness in hearings was positively, if only slightly, raised by the presence of Commission representatives.

Overall, Commission in-person representation did not seem to positively influence claimants' understanding of their case or the EI Act.

4.2 Impacts on Resources

Impacts on workloads, morale, and the organisation depended upon the internal organisation of the particular HRCC involved. The qualitative findings suggest that impacts were positive in areas where representation was done willingly by personnel with the requisite skills and aptitude. The quantitative data produced a marginally significant increase in the duration of hearings but failed to detect a significant impact upon the preparation or verification time involved.

The study suggests that, where Commission representation is contemplated or is deemed necessary, it is more effective if undertaken voluntarily using dedicated staff who have the required skills, aptitude and training. Moreover, the respective roles of BOR members and of Commission representatives need to be more clearly defined so that individuals are unequivocally aware of the parameters within which they are expected to function.

The study also suggested that more time could be allowed to prepare for cases. The process of writing appeals could be reviewed in the light of feedback provided by agents who had represented the Commission at hearings. More effective research and communication at the investigative stage may serve to decrease the number of appeals launched.

Clearly the volume of appeals involving in-person Commission representation would be a crucial factor in determining resource implications. The data generated by the pilot project suggested that 400 such cases might require up to .5 person/years in additional resources.

Participants in the study suggested that the pilot project was a good way of testing the policy on Commission representation and provided an opportunity for observing its true effects.

Appellant representatives and Supervisors of Insurance Services suggested that an evaluation of the entire appeals process be undertaken. This was based on their view that there were weaknesses in the appeals process that were not addressed by the pilot project, and particularly with changes in the new EI system.

Appels en matière d'assurance-emploi
Étude d'évaluation pilote

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

décembre 1998

SP-AH074F-12-98
(also available in English)

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la Direction iii

1.0 Introduction 1

2.0 Description du projet 3

2.1 Historique 3
2.2 Aspects de l'évaluation et questions 3
2.3 Méthode 4
2.4 Collecte des données 5
2.4.1 Données quantitatives 5
2.4.2 Données qualitatives 6
2.5 Approche analytique 6

3.0 Constatations 7

3.1 Analyse des données statistiques 7
3.1.1 Incidences sur la conduite de l'audience 8
3.1.2 Incidences sur les ressources 10
3.1.3 Incidences sur les résultats des audiences 10
3.1.4 Opinions des représentants de la Commission 12
3.2 Résultats qualitatifs 12
3.2.1 Incidences perçues sur la conduite et les résultats des audiences 13
3.2.2 Incidences sur les charges de travail, le moral et l'organisation des CRHC 14
3.2.3 Genres de causes 15
3.2.4 Politique nationale de représentation de la Commission 15

4.0 Conclusions 17

4.1 Incidences sur les audiences 17
4.2 Incidences sur les ressources 18

Sommaire

I. Historique

Ce rapport présente les résultats d'un projet pilote ayant pour objectif d'évaluer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission de l'assurance-emploi en réponse à la représentation des appelants par un tiers aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. Le projet, amorcé en 1995, a produit des données qualitatives aussi bien que quantitatives pour neuf emplacements au Canada. Ce projet a été mis en œuvre à la demande de la Commission après que les points de service eurent signalé une augmentation sensible de la fréquence à laquelle les prestataires étaient représentés par un tiers mandataire parajuridique aux audiences devant les conseils arbitraux (CA).

II. Aspects de l'évaluation et questions

Le projet pilote portait sur un éventail d'aspects et de questions servant à évaluer :

- les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission sur les résultats des audiences des CA;
- les avantages et les inconvénients associés à la représentation de la Commission;
- les effets que peut comporter la représentation de la Commission quant à la compréhension des enjeux d'une cause et à la position de la Commission;
- les effets que peut comporter la représentation de la Commission sur les instances;
- les effets de la présence d'agents aux audiences sur leur compréhension du processus.

III. Méthode

Dans le cadre du projet pilote, des causes ont été attribuées au hasard à un groupe expérimental (avec représentation en personne de la Commission) et à un groupe témoin (sans représentation de la Commission). L'évaluation était divisée en deux phases distinctes. Pour le volet qualitatif, divers groupes dont les membres et les greffiers des CA, les appelants, les représentants des appelants, ainsi que les agents et les gestionnaires de la Commission ont pris part à des groupes de discussion, à des séances de compte rendu et à des entrevues menées avec des informateurs clés. Pour le volet quantitatif, des formulaires et des questionnaires de sondage ont servi à réunir des mesures objectives de l'activité et des évaluations subjectives des opinions des divers groupes participant au processus d'appel.

IV. Constatations et conclusions

Dans l'ensemble, il ressort de l'étude que la représentation en personne de la Commission n'a pas d'effets appréciables sur les résultats des audiences, du point de vue des causes rejetées, des causes ajournées et des demandes admises. Les réponses concernant la plupart des aspects varient parmi les groupes participant à l'étude. Dans la plupart des cas, les indications provenant de la collecte des données qualitatives sont corroborées par celles qui se dégagent de l'analyse des données quantitatives.

Les membres des CA estiment que la présence d'un représentant de la Commission les aide à mieux comprendre la position de cette dernière. Parallèlement, les membres des CA, tout comme les représentants des appelants, mentionnent que cette présence donne un caractère plus formel aux audiences et cause plus de tension et d'affrontements.

Les participants de DRHC sont d'avis que la représentation contribue à influencer les issues des causes et la qualité des décisions des conseils. Toutefois, ces effet perçus ne sont pas appuyés par l'analyse statistique.

Beaucoup s'entendent pour dire que les incidences les plus significatives sont peut-être l'édification et l'instruction des agents représentant la Commission aux audiences. Les agents acquièrent une bonne expérience en ce qui a trait au processus décisionnel et à la façon de mieux présenter les faits pertinents dans les exposés écrits à l'intention des conseils arbitraux.

Les répercussions sur la charge de travail et le moral varient d'un emplacement participant à l'autre. Les incidences éventuelles sur les ressources sont fonction du volume d'activité et de l'organisation interne des ressources. Il importe de définir plus clairement les rôles des représentants de la Commission et des membres des CA.

L'étude démontre que la représentation devrait dépendre du genre de cause et que, pour qu'elle soit la plus efficace possible, il faudrait faire appel à des ressources spécialisées ayant les compétences, les aptitudes et la formation voulues.

Réponse de la Direction

La Direction générale de l'assurance a examiné l'évaluation des répercussions et des effets que peut comporter la représentation en personne de DRHC aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. La direction estime que ce document renferme d'importants renseignements qui aideront à améliorer les procédures aux audiences d'appel.

La Direction générale de l'assurance fait remarquer que l'évaluation a démontré que les résultats n'appuient pas la prémisse sur laquelle s'appuyait initialement l'essai pilote, à savoir qu'un grand nombre de prestataires étaient représentés par des mandataires juridiques ou parajuridiques aux audiences du Conseil arbitral (CA).

Les conclusions indiquent que la présence de représentants de DRHC n'a pas eu d'influence sur les résultats des audiences. La direction croit donc que la représentation de DRHC aux audiences d'appel devrait être limitée aux cas complexes, sans nécessairement être limitée aux conflits de travail, et aux cas de fraudes importantes ou de gains non déclarés. La Direction des appels rédigera et publiera des lignes directrices au sujet des types de cas qui justifient une telle représentation.

L'évaluation signale que les participants ont répondu différemment pour ce qui est de la valeur de la représentation de DRHC. Par exemple, les membres du CA ont indiqué que le degré d'ouverture et d'honnêteté s'était amélioré à cause de la présence des représentants de DRHC. Quelques employés de DRHC ont précisé que c'était un bon moyen de formation, tandis que d'autres ont fait remarquer que certaines audiences étaient plus stressantes et davantage axées sur la confrontation. Cette rétroaction aidera à élaborer un meilleur cadre à la représentation en personne de DRHC aux audiences des appels.

Selon les indications, les bénéficiaires connaissent mal le rôle et les responsabilités des représentants de DRHC. Le programme de formation des agents comprendra dorénavant une section sur les rôles et les responsabilités de chacun lors des audiences, et donnera en plus aux membres du Conseil l'occasion de mieux expliquer les rôles et les responsabilités des représentants de DRHC qui assistent à des audiences.

Les résultats concernant l'issue des audiences révèlent également que le nombre d'ajournements a été élevé pendant l'essai pilote. La direction est aussi d'accord sur ce point et elle a entrepris un projet pilote visant à déterminer les raisons de cette situation, et elle entend prendre les mesures correctives qui s'imposent.

La direction admet que l'essai pilote expérimental a été utile pour évaluer les répercussions et les effets des demandes visant à obtenir la présence de DRHC aux audiences des appels. L'essai pilote a aussi servi à obtenir l'opinion du personnel de DRHC, des membres des Conseils arbitraux et des prestataires concernant le processus d'appel. Ces résultats aideront

à développer et à mettre en œuvre un système plus efficace de représentation de DRHC lors des cas particuliers.

1.0 Introduction

Le présent rapport documente et analyse les constatations issues d'un projet pilote ayant pour objectif d'évaluer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission de l'assurance-emploi en réponse à la représentation des appelants par un tiers aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. Le rapport débute par une brève description de l'historique du projet, suivie d'un résumé des aspects pertinents et de la méthode utilisée. Les constatations de l'évaluation sont suivies des conclusions basées sur les indications ressortant de l'étude.

2.0 Description du projet

2.1 Historique

L'assurance-emploi a pour objet d'assurer un soutien du revenu temporaire aux personnes sans emploi qui ne reçoivent plus de salaire. Ce soutien temporaire est accordé sous réserve de règles et de règlements particuliers. Il arrive parfois que des demandes de prestations soient rejetées en raison d'infractions présumées aux règles et aux règlements. Dans ce cas, les prestataires ont le droit d'en appeler de la décision rendue. Le processus d'appel peut comporter quatre paliers : ceux du conseil arbitral, du juge-arbitre, de la Cour fédérale, puis de la Cour suprême du Canada. Le projet pilote d'évaluation avait trait à l'étape initiale des audiences devant un conseil arbitral.

Ce projet est né après que des points de service eurent signalé une nette augmentation du nombre de décisions portées en appel devant des conseils arbitraux et, plus particulièrement, de la fréquence à laquelle les appelants sont représentés par un tiers. La Commission voulait donc savoir si la représentation en personne de la Commission aurait, ou non, des effets importants sur le déroulement et les résultats des audiences devant le conseil arbitral.

Au départ, la Commission a pris en considération l'existence d'une accumulation d'appels, ainsi que les demandes présentées par les points de service pour que la Commission soit représentée. Afin de déterminer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation de la Commission aux audiences d'appel devant les conseils arbitraux, la Commission a demandé qu'une évaluation soit entreprise. Reconnaissant qu'il ne serait pas possible de procéder à une analyse coûts-avantages complète, la Commission et les évaluateurs ont décidé de lancer un projet pilote expérimental. En 1995, la Direction de l'évaluation et développement des données a conçu un projet expérimental à mettre en œuvre dans certains emplacements, pour évaluer les incidences de la représentation en personne de la Commission sur le processus d'appel, les résultats, les diverses parties en cause et, jusqu'à un certain point, les coûts et les avantages éventuels. Le projet pilote comprenait deux phases distinctes : un volet quantitatif basé sur l'élaboration d'une base de données statistiques et un volet qualitatif basé sur des groupes de discussion, des séances de compte rendu et des entrevues avec des informateurs clés en vue d'évaluer des aspects non quantitatifs des procédures d'appel.

2.2 Aspects de l'évaluation et questions

L'objectif du projet pilote était de déterminer s'il était faisable et utile que la Commission soit représentée en personne dans les causes en appel où l'appelant est représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique. L'évaluation portait sur un éventail d'aspects et de questions concernant les effets possibles, volontaires ou involontaires, d'une représentation

en personne. Les aspects généraux de l'étude comprenaient les effets positifs et négatifs d'une représentation en personne de la Commission, à savoir si cette représentation rendrait le processus d'appel plus légaliste, et si elle rationaliserait ce processus en faisant en sorte que le conseil arbitral soit mieux informé et que les jugements soient plus éclairés.

En particulier, le projet pilote avait pour objectif de déterminer :

- les effets directs que peut comporter la représentation de la Commission sur les résultats des audiences du conseil arbitral;
- les coûts et les avantages possibles de la représentation de la Commission, bien qu'il soit reconnu qu'un projet pilote d'envergure limitée ne permette pas une analyse coûts-avantages complète;
- si la présence d'un agent de la Commission aurait des incidences sur le degré de compréhension des enjeux et de la position de la Commission;
- si la présence d'un agent de la Commission aux audiences aurait des incidences sur les instances mêmes;
- si la présence d'agents aux audiences aurait des incidences sur leur compréhension de la conduite de l'audience.

2.3 Méthode

Dans le cadre du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e., des causes ont été attribuées au hasard à un groupe expérimental et à un groupe témoin. Si la taille des échantillons est suffisamment grande, une attribution aléatoire permet de tirer, par déduction, des conclusions fiables au sujet des effets sur la population cible.

La population cible de ce projet pilote comprenait tous les appels où l'appelant était représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique dans certains emplacements représentatifs de l'ensemble des emplacements possibles. Les emplacements devant participer initialement au projet pilote étaient Bathurst, Longueuil, Laval, Toronto (North York et Newmarket), Winnipeg et Vancouver. En raison de difficultés administratives, Bathurst s'est retiré, tandis que d'autres emplacements se sont ajoutés, à savoir Mississauga, Brampton, Victoria et Prince George. L'emplacement de Prince George n'a cependant pas fourni de données de sorte que seules neuf emplacements ont participé en fait au projet mis en œuvre.

La période de référence devait comprendre les 12 mois suivant la fin de novembre 1995. Toutefois, les emplacements qui se sont ajoutés par la suite, tout comme les emplacements initiaux, avaient besoin d'une plus longue période pour organiser les activités requises. Afin d'assurer l'intégrité des échantillons et des conclusions, les évaluateurs ont modifié chaque emplacement.

Les causes étaient intégrées à l'échantillon dès que la Commission était avisée que l'appelant allait être représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique. Les emplacements bénéficiaient d'une grande marge de manœuvre pour adapter la mise en œuvre du projet pilote à leurs propres besoins et circonstances. D'après une formule appliquée au numéro d'assurance sociale de l'appelant, les causes ont été attribuées soit au groupe expérimental (c.-à-d. avec représentation en personne de la Commission), soit au groupe témoin (sans représentation en personne de la Commission). Par exception, à Vancouver, les causes ont été attribuées au groupe expérimental et au groupe témoin en fonction du jour de la semaine où l'audience devait avoir lieu, étant donné les aspects logistiques liés à l'emplacement des CRHC et aux lieux d'audience.

Il y a eu d'autres variations évidentes au niveau de la mise en œuvre. Par exemple, certains emplacements ont choisi de faire appel à des représentants en personne sur une base volontaire, alors que d'autres procédaient à tour de rôle. À Toronto, la représentation était confiée à une unité spécialisée des appels en matière d'a.-e. À Montréal, la représentation en personne incombait à un seul agent par emplacement.

Ces variations du point de vue de la mise en œuvre ont eu des incidences sur les répercussions observées et ont compliqué le travail de généralisation des résultats.

2.4 Collecte des données

Dans le cadre du projet pilote, les évaluateurs ont recueilli des données qui pouvaient servir à mettre en contraste les résultats du groupe expérimental et ceux du groupe témoin. L'une des principales considérations relatives à la collecte des données était de ne pas accroître de façon excessive la charge de travail du personnel exécutant et des autres parties en cause. Des données quantitatives aussi bien que qualitatives ont été recueillies au cours de l'étude.

2.4.1 Données quantitatives

La base de données quantitatives comprenait des mesures objectives des événements, des dates et des durées, ainsi que des évaluations graduées de mesures plus subjectives telles que les opinions et les impressions. Ces données quantitatives ont été tirées de plusieurs formulaires et questionnaires de sondage remplis par toutes les parties au processus d'appel, dont les appelants, les représentants des appelants, les gestionnaires et les agents de la Commission, ainsi que les membres des conseils arbitraux. Les formulaires ont été remis aux répondants par les greffiers des conseils arbitraux et ils ont été recueillis immédiatement après l'audience pour limiter le nombre de formulaires oubliés ou incomplets.

2.4.2 Données qualitatives

Outre la collecte de données quantitatives au moyen de questionnaires de sondage, les évaluateurs ont prévu un vaste volet qualitatif pour étudier de façon plus étendue et plus approfondie les répercussions éventuelles de la représentation en personne de la

Commission. Ce volet était basé sur une série de groupes de discussion, de séances de compte rendu et d'entrevues individuelles avec des informateurs clés dans les emplacements participant au projet pilote. Ces séances ont fourni des renseignements sur les perceptions des participants en ce qui a trait aux avantages et aux inconvénients de la représentation en personne de la Commission. Les participants aux séances de collecte des données qualitatives comprenaient les conseils arbitraux et leurs greffiers; les agents représentant la Commission aux audiences; les agents ayant rendu les décisions initiales et (ou) ayant préparé des exposés écrits à présenter aux audiences; les appelants du groupe expérimental et du groupe témoin; les représentants des appelants; ainsi que les gestionnaires et les agents des CEC / CRHC dans les emplacements participants.

2.5 Approche analytique

Les évaluateurs ont analysé la base de données quantitatives, sous réserve des limites imposées par la taille des échantillons, afin de déceler tout écart significatif entre le groupe expérimental et le groupe témoin. Les renseignements provenant de la collecte des données qualitatives ont été réunis à partir des sommaires détaillés de chaque groupe de discussion, séance de compte rendu et entrevue. Une grille portant sur les aspects à l'étude a été préparée et chaque commentaire a été noté sous l'aspect approprié. Enfin, tout en veillant à jauger le niveau de consensus ou de contradiction parmi les groupes de répondants et les centres participants, les évaluateurs ont fait la synthèse des renseignements contenus dans a grille, pour chacun des aspects, dans le compte rendu des constatations.

Les évaluateurs ont examiné les constatations provenant de l'analyse quantitative et de l'analyse qualitative pour déterminer dans quelle mesure l'une corroborait l'autre. Les conclusions sont fondées sur une synthèse des constatations.

3.0 Constatations

Les constatations issues de l'évaluation jettent un certain doute sur la prémisse sur laquelle s'appuyait le projet au départ, à savoir la « nette » augmentation du nombre d'appels et, plus particulièrement, de la fréquence de la représentation des appelants par un tiers. D'après les statistiques administratives, les prestataires sont représentés par un mandataire parajuridique dans seulement de 5 à 10 p. 100 des causes en appel. Après une année complète de mise en oeuvre du projet pilote dans les neuf emplacements choisis, force a été de constater qu'un nombre relativement faible d'appels appartenaient à la population cible.

3.1 Analyse des données statistiques

Le tableau 1 indique le nombre total de causes incluses dans l'étude pilote. Il n'y avait pas assez de causes pour permettre une analyse statistique détaillée dans chacun des emplacements. Pour disposer de renseignements fiables, il aurait fallu retrouver au moins 80 causes dans le groupe expérimental et dans le groupe témoin, respectivement.

Tableau 1

Causes réglées par emplacement

Emplacement	Groupe expérimental	Groupe témoin	Total
Vancouver	44	38	82
Victoria	6	3	9
Winnipeg	35	30	65
York	12	12	24
Newmarket	10	4	14
Mississauga	12	3	15
Brampton	9	14	23
Laval	11	27	38
Longueuil	52	65	117
Total	191	196	387

Source : Base de données du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e.

Pour l'analyse des résultats, les données ont été regroupées en quatre secteurs, à savoir Vancouver, Winnipeg, Toronto et Montréal. Les évaluateurs ont pondéré l'ensemble des données en fonction du niveau de réponse dans les différents centres afin de fournir un aperçu plus juste des incidences probables de la représentation en personne de la Commission.

3.1.1 Incidences sur la conduite de l'audience

Pour déterminer les incidences de la représentation sur la conduite de l'audience, les évaluateurs ont élaboré une série de questions destinées à mesurer les opinions des répondants d'après les barèmes suivants :

1. Atmosphère de l'audience -5 (très tendue) à +5 (très détendue)
2. Compréhension de la position de la Commission 0 (pas du tout) à 10 (très bien)
3. Incidence de la présence sur la compréhension de la position de la Commission -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
4. Incidence de la présence sur la compréhension de la législation pertinente -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
5. Incidence de la présence sur la compréhension des faits relatifs à la cause -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
6. Dans quelle mesure la présence a aidé à se concentrer sur les enjeux de la cause -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)

Ces facteurs ont été évalués par les appelants, leur représentants, ainsi que les membres des conseils arbitraux. Le tableau 2 présente les constatations issues de la collecte des données.

Les comparaisons entre le groupe témoin et le groupe expérimental révèlent que les appelants ne constatent aucune différence significative du degré de tension aux audiences ou de leur niveau de compréhension de la position de la Commission par suite de la présence d'un agent de la Commission aux audiences. De l'avis des représentants des appelants et des membres des CA, la présence d'un agent de la Commission augmente légèrement le niveau de tension aux audiences des conseils. En outre, les membres des CA signalent que la représentation en personne de la Commission aide à comprendre un peu mieux la position de celle-ci aux audiences.

Parmi les causes expérimentales, les appelants et leurs représentants indiquent, tout au plus, des effets marginaux pour ce qui est de comprendre la position de la Commission et de concentrer l'audience sur les enjeux de la cause. De plus, ces groupes ne perçoivent pour ainsi dire aucun effet sur la compréhension de la législation pertinente et des faits relatifs à la cause. Dans au moins deux emplacements participants, les représentants des appelants connaissent très bien la législation puisqu'ils interviennent dans un pourcentage très important des appels interjetés.

Comparativement aux appelants et à leurs représentants, les membres des conseils arbitraux voient d'un œil légèrement plus positif les effets de la représentation en personne de la Commission sur l'ensemble des facteurs.

Tableau 2
Incidences de la représentation en personne de la Commission sur la conduite de l'audience

Facteur	Barème	Appelants		Rép. des Commissaires/A appelants			
		Gr. exp.	Gr. tém.	Gr. exp.	Gr. tém.	Gr. exp.	Gr. tém.
Atmosphère des audiences	-5 à +5	1,8	2,4	2,4*	3,3*	2,7*	3,2*
Compréhension de la position de la Commission	0 à 10	5,8	5,8	8,5	7,3	7,7*	7,2*
Effet de la représentation sur la compréhension de la position de la Commission	-5 à +5	1,1	s.o.	1,6	s.o.	2,6	s.o.
Effet sur la compréhension de la législation	-5 à +5	0,9	s.o.	0,7	s.o.	2,1	s.o.
Effet sur la compréhension des faits relatifs à la cause	0 à 10	0,9	s.o.	0,7	s.o.	2,2	s.o.
Aide à se concentrer sur les enjeux	-5 à +5	1,0	s.o.	0,8	s.o.	2,4	s.o.

s.o. Sans objet
* Statistiquement significatif au niveau de confiance de 95 p. 100.
Source : Base de données du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e.

3.1.2 Incidences sur les ressources

Les évaluateurs ont recueilli des données, figurant au tableau 3, pour jeter de la lumière sur les répercussions probables de la représentation en personne de la Commission quant aux besoins en ressources. Ces répercussions ont été évaluées du point de vue de la durée des audiences et du temps nécessaire à la préparation et à la vérification de l'information.

Tableau 3
Durée des audiences et
temps moyen de préparation et de vérification

	Causes expérimentales	Causes témoins
Durée des audiences	59 min*	52 min*
Temps de préparation et de vérification	245 min	235 min

* Statistiquement significatif au niveau de confiance de 95 p. 100.

Dans les causes où la Commission était représentée en personne, la durée moyenne des audiences et le temps moyen de préparation et de vérification n'étaient que légèrement supérieurs à ceux des causes où la Commission n'était pas représentée en personne. L'analyse révèle que la légère augmentation de la durée des audiences est statistiquement significative, contrairement à l'augmentation apparente du temps de préparation et de vérification. Ce constat porte à croire que la représentation en personne pourrait nécessiter plus de ressources, mais que ces incidences sont vraisemblablement minimes.

D'autres indications ont été obtenues auprès des représentants de la Commission au sujet du temps dont ils avaient besoin pour se préparer et pour assister aux audiences. L'estimation de la moyenne de participation des représentants de la Commission aux audiences s'approchait de 2,5 heures. Par extrapolation, les ressources estimatives nécessaires au traitement de quelque 400 causes du genre pourraient s'établir à 0,5 année-personne.

3.1.3 Incidences sur les résultats des audiences

Les évaluateurs ont cherché à déterminer les incidences de la représentation en personne de la Commission sur les issues ou les résultats mêmes des audiences. Les mesures de ces résultats visaient à déterminer s'il y avait une différence significative entre le groupe témoin et le groupe expérimental quant au nombre d'appels accueillis en totalité ou en partie, comme l'illustre le tableau 4.

Tableau 4
Proportion des demandes admises par rapport aux demandes rejetées

Demandes admises ou rejetées	Groupe expérimental	Groupe témoin
Demandes admises		
Totalement	44 %	42 %
Partiellement	6 %	15 %
Demandes rejetées	50 %	43 %

Dans l'ensemble, 50 p. 100 des prestataires du groupe expérimental ont vu leurs appels rejetés, comparativement à 43 p. 100 pour le groupe témoin. Dans le groupe expérimental, 44 p. 100 des appels ont été accueillis en totalité, tandis que 6 p. 100 des demandes ont été admises en partie. Dans le groupe non expérimental, 42 p. 100 des appels ont été accueillis en totalité et 15 p. 100, en partie. Les différences apparentes entre le groupe témoin et le groupe expérimental, en ce qui a trait à l'issue des audiences, ne sont pas considérées comme statistiquement significatives. Autrement dit, la présence d'un représentant de la Commission n'a pas d'incidences appréciables reconnues sur l'issue des audiences.

De même, les statistiques globales ne révèlent aucun écart significatif de la fréquence des ajournements entre le groupe témoin et le groupe expérimental. Il y a eu ajournement de 110 causes où la Commission était représentée et de 111 causes où elle ne l'était pas. Toutefois, les statistiques varient d'un emplacement à l'autre. Un emplacement en particulier affiche un ratio relativement élevé d'ajournements des causes témoins par rapport aux causes expérimentales.

Les motifs d'ajournement variaient. Les représentants de la Commission à Toronto ont fait remarquer qu'un des avantages de la représentation par un agent était la possibilité de demander un ajournement. Si le prestataire disposait de nouveaux renseignements ayant trait à l'appel, les représentants de la Commission demandaient un ajournement. Dans un autre emplacement, les représentants des appelants demandaient un ajournement si leur cause devait avoir lieu une journée de la semaine où la Commission était représentée. Selon les indications, les représentants des appelants préféraient comparaître devant le CA lorsque la Commission n'était pas représentée. On constate que les représentants des appelants connaissent mieux les avantages d'un ajournement que le prestataire moyen. Les ajournements donnent plus de temps pour préparer le dossier de la cause sans qu'il y ait de conséquences négatives.

3.1.4 Opinions des représentants de la Commission

Enfin, les évaluateurs ont cherché à connaître la perception des représentants de la Commission relativement aux incidences de leur présence, et quant à leur niveau de satisfaction à l'égard des résultats des audiences. Le tableau 5 présente les constatations à ce sujet.

Tableau 5
Opinions des représentants de la Commission au sujet des effets de la représentation en personne de la Commission

Atmosphère des audiences (barème de -5 à +5)	1,8
Mesure dans laquelle le représentant s'estime entendu (barème de 0 à 10)	7,6
Incidence estimative de la représentation (barème de -5 à +5)	2,0
Satisfaction à l'égard des résultats des audiences (barème de -5 à +5)	1,8

Dans les causes expérimentales, les représentants de la Commission considèrent que l'atmosphère aux audiences est assez détendue et ne constatent aucune tension significative. De toute évidence, ils estiment avoir communiqué efficacement leurs positions devant les conseils. Ils jugent que leur présence a des effets positifs, bien que modérés, et ils ne se disent pas entièrement satisfaits des résultats des audiences.

3.2 Résultats qualitatifs

Comme on s'y attendait, les opinions et les positions sur la plupart des aspects variaient beaucoup entre les différents groupes de participants aux groupes de discussion, aux séances de compte rendu et aux entrevues.

Les attentes au départ oscillaient entre l'ambivalence à l'optimisme. Les membres des conseils arbitraux ne voyaient pas de motif sérieux justifiant la mise sur pied d'un projet pilote. Les agents et les superviseurs de la Commission s'attendaient à ce que la représentation ait des incidences positives sur le processus d'appel et sur les résultats.

Les prestataires avaient décidé de se faire représenter par un tiers pour trois raisons principales :

- Préoccupation ou manque de compréhension relativement à leur cause;

- Complexité de leur cause;
- Préoccupation au sujet de leur aptitude à communiquer en anglais ou en français.

Les points de vue subséquents des appelants, concernant l'utilité d'être représentés par un tiers varient selon qu'ils aient gagné ou perdu leur appel. Dans au moins un emplacement, les appelants soutiennent, tout comme leurs représentants, que le conseil arbitral n'a permis qu'une participation minimale de ces derniers, préférant entendre l'appelant directement.

3.2.1 Incidences perçues sur la conduite et les résultats des audiences

Les agents qui représentaient la Commission dans le processus d'appel estiment de façon générale que leur présence influe sur les résultats de certaines causes et sur la qualité des décisions des conseils. Toutefois, la plupart des autres participants à l'étude considèrent que les incidences sont relativement secondaires. Beaucoup s'entendent pour dire que les incidences les plus importantes tiennent peut-être à l'édification et à l'instruction des agents participant au processus. La mesure dans laquelle les leçons tirées sont communiquées aux autres employés des CRHC varie beaucoup étant donné l'absence de mécanismes structurés de diffusion de l'information. Néanmoins, les agents représentants ont appris à bien connaître le processus décisionnel et à mieux présenter les faits pertinents dans leurs exposés écrits. En outre, dans au moins un emplacement, les agents ayant comparu devant le conseil arbitral semblent avoir acquis une certaine crédibilité qui a joué en faveur de la Commission lors d'appels où celle-ci n'était pas représentée en personne.

Les incidences sur les résultats mêmes des appels étaient difficiles à jauger à partir des constatations qualitatives. Les participants ne provenant pas de DRHC sont unanimes à dire que la représentation de la Commission n'a absolument aucune incidence sur les décisions. À l'inverse, la plupart des employés de DRHC jugent que la présence d'un agent de la Commission influe sur au moins certains résultats et, plus souvent, qu'elle améliore la qualité des décisions. Ces avantages perçus sont attribués à la possibilité qu'ont les représentants de la Commission de contester les déclarations faites par les prestataires et de veiller à ce que le conseil arbitral se concentre sur les points saillants de la cause et sur les aspects pertinents de la législation. Les incidences perçues sur les résultats ne sont pas confirmées par les données quantitatives, lesquelles n'indiquent pas d'effets significatifs sur la fréquence des causes rejetées, des causes ajournées ou des demandes admises, en totalité ou en partie.

Les représentants de la Commission peuvent apporter certains éclaircissements sur les faits entourant une cause ou sur des questions de droit. De plus, les agents et les membres des CA sont d'opinion générale que la présence de représentants de la Commission améliore le niveau de transparence et d'honnêteté.

En général, la représentation en personne de la Commission donne un caractère plus formel au processus d'appel et rend souvent l'atmosphère plus stressante et intimidante pour les appelants.

En ce qui a trait aux incidences sur la durée du processus d'appel, sur la fréquence des ajournements et sur le cheminement et le rythme des audiences, les commentaires sont limités et variés. Les répercussions sur ces aspects semblent dépendre des personnalités des parties et de la nature de la cause. En outre, les variations entre les divers emplacements sur le plan de la mise en œuvre ont pu avoir des effets sur les résultats observés, en particulier sur le nombre d'ajournements.

Il ne semble pas que la représentation de la Commission ait aidé les prestataires à mieux comprendre leur cause ou la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les appelants et leurs représentants semblent douter quelque peu de l'objectivité des conseils arbitraux. Dans certains cas, le CA siège au même endroit où se situe le CRHC, et les membres du CA sont rémunérés par le gouvernement et formés par le personnel de DRHC. Le lien entre le conseil arbitral et DRHC est flou pour les prestataires, qui ne savent pas qui les membres des CA représentent. Ils ne savent pas qu'un membre du CA représente les travailleurs. Dans certains cas, on considère que les membres du CA étaient mal préparés et que le président du conseil a exercé une influence excessive sur les résultats.

3.2.2 Incidences sur les charges de travail, le moral et l'organisation des CRHC

Les évaluateurs ont cherché à déterminer les répercussions éventuelles sur les charges de travail, le moral, ainsi que l'organisation des CRHC. Ils ont constaté que ces facteurs varient selon : a) la répartition du travail au CRHC et la proximité des agents par rapport aux lieux d'audience des CA; b) la méthode de mise en œuvre de l'étude pilote dans chaque emplacement (p. ex., le caractère volontaire ou involontaire de la représentation).

Dans la plupart des emplacements, le processus d'appel est confié à des agents de niveau II, une catégorie de superviseur principal. Dans les emplacements où tous les agents de niveau II formulent les appels par écrit (et ont donc tous participé à l'étude pilote en tant que représentants), les charges de travail sont nettement supérieures, ce qui comporte des effets défavorables prévisibles sur le moral et le niveau de stress dans l'organisation. Lorsque la formulation des appels et (ou) la représentation de la Commission incombent à un seul ou à quelques agents de niveau II (c.-à-d. des ressources spécialisées), on constate des incidences positives sur le moral, la charge de travail et le stress organisationnel.

Dans les emplacements où les agents sont chargés aussi bien de préparer les exposés écrits que de représenter la Commission aux audiences, ces agents estiment avoir appris à mieux comprendre le conseil arbitral et que l'expérience les aidera à rédiger des exposés plus efficaces. Dans d'autres emplacements, il n'y a aucun processus structuré de communication des leçons et des observations entre les représentants de la Commission et les agents préparant les arguments écrit.

3.2.3 Genres de causes

En général, les participants s'entendent pour dire que la représentation de la Commission devrait dépendre de la complexité et de la nature d'un appel plutôt que du fait que l'appelant est représenté ou non par un tiers. La Commission devrait être représentée lorsqu'il y a inconduite, collusion entre employeur et employé, fraude ou suspicion de fraude, ou lorsque des sommes considérables sont en jeu. Les causes comportant des interprétations simples de la législation peuvent être traitées sans la présence d'un représentant.

3.2.4 Politique nationale de représentation de la Commission

Les évaluateurs ont cherché à savoir s'il y a lieu d'adopter une politique nationale de représentation de la Commission. Les réponses sont nettement divisées entre les divers groupes participant à l'étude. Même les personnes qui prônent l'adoption d'une politique de représentation nuancent considérablement leur opinion.

Les agents représentants appuient le concept, mais souhaitent que les problèmes liés à la charge de travail soient réglés et que le rôle de représentant de la Commission soit accepté de façon volontaire. Les gestionnaires, le personnel de l'administration régionale et les superviseurs y voient des avantages, mais dans certains emplacements, ils s'inquiètent des répercussions sur la charge de travail et le moral du personnel.

Les membres des CA sont ambivalents, mais certains jugent que la représentation de la Commission a été d'une certaine utilité. Dans deux emplacements, les membres des CA préféreraient que des agents soient disponibles selon les besoins. Dans un autre emplacement, les membres des CA appuient l'adoption de la politique dans la mesure où les agents de DRHC aient un rôle clairement défini et qu'ils aient reçu une formation appropriée. Les greffiers des CA s'inquiètent de l'augmentation éventuelle de leur propre charge de travail.

Les appelants et leurs représentants sont, à quelques exceptions près, généralement opposés à ce que la Commission soit représentée. Les personnes qui y sont opposées jugent que la Commission en tire un avantage injuste et que cela intimide les prestataires. Pour bien des membres de ces groupes, la présence d'un représentant de la Commission crée de la tension et des affrontements. Les représentants des prestataires y sont surtout opposés en raison du facteur d'intimidation, et ils ne considèrent pas que l'apport des représentants au cours du projet pilote de la Commission était positif. De plus, ils sont d'opinion que la représentation en personne de la Commission, combinée aux exposés écrits, donne à la Commission deux occasions de faire valoir ses arguments, alors que les appelants n'en ont qu'une. Certains trouvent que la représentation en personne est superflue.

D'après les constatations générales, la plupart des prestataires seraient sans doute intimidés par la présence d'un représentant de la Commission à leur audience; du moins, ils trouveraient le processus plus stressant. Cette perspective n'aurait cependant aucune

incidence sur la décision de l'appelant de se faire représenter, ni sur le genre de représentation qu'il choisirait.

Les participants ont été interrogés sur les changements qu'il y aurait lieu d'apporter au mécanisme actuel si une politique nationale de représentation de la Commission était adoptée. Les points de vue sont partagés quant à savoir si l'agent qui formule l'appel par écrit devrait également représenter la Commission à l'audience. Cependant, selon d'autres constatations, la représentation devrait toujours être volontaire et être assurée par des personnes ayant les compétences et les aptitudes voulues à cette fin.

Les participants s'entendent pour dire qu'il faudrait définir plus clairement les rôles respectifs des représentants de la Commission et des membres des CA. Les agents qui doivent représenter la Commission aux audiences devraient recevoir une formation pertinente. Il y a de nombreux appuis pour l'affectation de ressources spécialisées à la représentation de la Commission.

Aucun consensus ne se dégage quant au rôle approprié des représentants de la Commission. Les membres des CA et les appelants, opposés à l'idée d'une politique de représentation de la Commission, voient les représentants de la Commission comme des personnes-ressources auxquelles on fait appel si des éclaircissements se révèlent nécessaires. Les employés de DRHC, en particulier les agents représentants, veulent jouer un rôle plus actif dans le processus d'appel.

4.0 Conclusions

Cette section présente les principales conclusions pouvant être tirées des constatations quantitatives et qualitatives issues du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e. Les évaluateurs ont constaté qu'il n'y a pas eu d'augmentation sensible du nombre d'appels et, en particulier, que les appelants n'étaient pas souvent représentés par des tiers. Dans l'ensemble, la représentation en personne de la Commission n'a pas eu d'incidences appréciables sur les issues des audiences, bien que des résultats légèrement positifs aient été constatés par ailleurs. Dans une large mesure, les indications provenant de l'analyse des données quantitatives ont été corroborées par celles qui se dégagent de la collecte des données qualitatives.

4.1 Incidences sur les audiences

Il semble que la représentation en personne de la Commission ait des incidences légèrement positives. D'après les constatations d'ordre quantitatif, les membres des CA jugent que la présence d'un représentant de la Commission les aide à mieux comprendre la position de cette dernière. Par contre, tant les membres des CA que les représentants des appelants sont d'avis que la représentation en personne de la Commission rend les audiences plus stressantes qu'elles ne le seraient autrement.

Jusqu'à un certain point, les agents peuvent fournir des renseignements et des éclaircissements immédiats aux membres des CA ainsi qu'aux appelants et à leurs représentants. Les agents connaissent relativement bien la législation et peuvent présenter la jurisprudence la plus récente. Les représentants de la Commission apportent un contrepoids aux déclarations faites par les prestataires et leurs représentants.

Les constatations qualitatives donnent à penser que les répercussions perçues peuvent être attribuables aux genres de causes et aux personnalités des parties. De plus, elles laissent entendre que la représentation en personne devrait être basée sur les circonstances de la cause plutôt que sur la représentation de l'appelant par un tiers. Par exemple, il serait sans doute nécessaire que la Commission soit représentée aux audiences mettant en cause une présumée de fraude et (ou) des sommes considérables.

La représentation en personne contribue sans doute à enrichir l'expérience et la connaissance des agents représentants. Les représentants apportent des précisions utiles et veillent à ce qu'on ne perde pas de vue les enjeux de la cause. La présence de représentants de la Commission rehausse, ne serait-ce que légèrement, le niveau d'honnêteté et de transparence des audiences.

Dans l'ensemble, la présence de représentants de la Commission ne semble pas aider les prestataires à mieux comprendre leur cause ou la *Loi sur l'assurance-emploi*.

4.2 Incidences sur les ressources

Les répercussions sur les charges de travail, le moral et l'organisation varient selon l'organisation interne du CRHC visé. Selon les constatations d'ordre qualitatif, les incidences sont positives lorsque la représentation est assurée volontairement par des membres du personnel ayant les compétences et les aptitudes requises. Les données quantitatives font état d'une augmentation légèrement significative de la durée des audiences, sans toutefois révéler d'incidences significatives sur le temps de préparation ou de vérification nécessaire.

L'étude nous amène à conclure que, lorsque la présence d'un représentant de la Commission est envisagée ou est jugée nécessaire, la représentation sera plus efficace si elle est entreprise volontairement par un personnel consciencieux ayant les compétences, les aptitudes et la formation voulues. En outre, il importe de définir plus clairement les rôles respectifs des membres des CA et des représentants de la Commission afin que les gens connaissent parfaitement les paramètres dans lesquels ils doivent évoluer.

Il ressort également de l'étude qu'il y a peut-être lieu d'accorder plus de temps pour la préparation des causes et de revoir le processus de formulation des appels par écrit à la lumière des commentaires exprimés par les agents ayant représenté la Commission lors d'audiences. Un processus plus efficace de recherche et de communication à l'étape de l'enquête pourrait réduire le nombre d'appels déposés.

De toute évidence, la quantité d'appels où la Commission serait représentée en personne est un facteur déterminant des répercussions sur les ressources. Les données issues du projet pilote laissent entendre qu'il pourrait falloir jusqu'à 0,5 année-personne de plus pour 400 causes du genre.

Les participants à l'étude semblent indiquer que le projet pilote est une bonne façon d'évaluer la politique de représentation de la Commission et permet d'en observer les effets véritables.

Les représentants des appelants et les superviseurs des Services d'assurance suggèrent d'entreprendre une évaluation de tout le processus d'appel. Ils sont d'avis que ce dernier comporte certaines lacunes dont on a pas tenu compte dans le cadre du projet pilote, particulièrement en ce qui a trait aux modifications prévues par le nouveau régime d'assurance-emploi.